

GRUPO I – CLASSE II – Plenário

TC 032.037/2017-1

Natureza: Solicitação do Congresso Nacional.

Unidade: Agência Nacional de Telecomunicações.

Interessada: Câmara dos Deputados.

Representação legal: Daniel Andrade Fonseca (chefe da Auditoria Interna) e outros representando a Agência Nacional de Telecomunicações.

SUMÁRIO: SOLICITAÇÃO DO CONGRESSO NACIONAL. FISCALIZAÇÃO SOBRE AS AÇÕES DE ACOMPANHAMENTO E FISCALIZAÇÃO DA ANATEL RELATIVAS À CORRETA IMPLEMENTAÇÃO E UTILIZAÇÃO DOS CADASTROS DE USUÁRIOS DE TELEFONES PRÉ-PAGOS. CONHECIMENTO. INFORMAÇÕES FORNECIDAS. ATENDIMENTO INTEGRAL. ARQUIVAMENTO.

RELATÓRIO

Adoto como relatório a instrução da Secretaria de Fiscalização de Infraestrutura Hídrica, de Comunicações e de Mineração - SeinfraCOM (peça 16), endossada pelos dirigentes daquela unidade técnica (peças 17 e 18):

“INTRODUÇÃO

1. Trata-se do Ofício 175/2017-CCTCI/P, de 8/11/2017, por meio do qual o Exmo. Sr. Deputado Paulo Magalhães, Presidente da Comissão de Ciência e Tecnologia, Comunicação e Informática da Câmara dos Deputados (CCTCI), encaminha a Proposta de Fiscalização e Controle (PFC) 76, de 2016, da Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) dos Crimes Cibernéticos, que foi aprovada pela CCTCI na reunião do dia 8/11/2017 (peça 1).
2. O documento encaminhado propõe a realização de fiscalização pela CCTCI, com auxílio do Tribunal de Contas da União, sobre as ações de acompanhamento e controle da Anatel relativas à correta implementação e utilização dos cadastros de usuários de telefones pré-pagos, nos termos da Lei 10.703/2003 (peça 1, p. 9-11).

EXAME DE ADMISSIBILIDADE

3. A realização de auditorias e a prestação de informações requeridas pelo Congresso Nacional ao TCU estão previstas no art. 71, incisos IV e VII, da Constituição Federal e no art. 38, incisos I e II, da Lei 8.443/1992, Lei Orgânica do TCU. O Presidente de Comissão Parlamentar possui legitimidade para solicitar a realização de auditorias e a prestação de informações pelo Tribunal de Contas da União, quando aprovadas pela respectiva Comissão, conforme o artigo 4º, inciso I, alínea ‘b’, da Resolução TCU 215/2008 e o artigo 232, inciso III, do Regimento Interno do TCU.
4. Assim, legítima a autoridade solicitante, cabe propor o conhecimento do expediente como Solicitação do Congresso Nacional (SCN).

EXAME TÉCNICO

5. A presente SCN tem por objetivo verificar quais ações de acompanhamento e controle a Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel) tem adotado acerca da correta implementação e utilização dos cadastros de usuários de telefones pré-pagos, nos termos da Lei 10.703/2003, por intermédio da resposta às seguintes questões (peça 1, p. 10-11):

a) Quais foram os procedimentos de fiscalização realizados pela Anatel com o intuito de verificar o total cumprimento do disposto na Lei 10.703/2003 e quais os resultados dessas fiscalizações;

b) Quantas e quais foram as multas aplicadas pela Anatel, em consonância com a Lei 10.703/2003, destacando os agravantes de natureza, gravidade e prejuízo previstos no artigo 5º do diploma legal;

c) Foi realizada a campanha institucional prevista no art. 6º da Lei 10.703/2003, bem como a avaliação dos objetivos alcançados e as ações decorrentes dessa avaliação;

d) Quantos foram os processos de utilização dos dados cadastrais dos usuários de telefones pré-pagos por autoridades autorizadas, por unidade da federação;

e) Se, nas fiscalizações sistêmicas da Anatel junto às prestadoras de serviços de telefonia móvel, são aferidas a veracidade das informações prestadas pelos usuários dos serviços pré-pagos, ainda que por amostragem, e os procedimentos de coleta dos dados estabelecidos na legislação;

f) Se a Anatel possui levantamento do quantitativo de uso de celulares pré-pagos para o acometimento de crimes, discriminados por tipos, e o registro de linhas desativadas ou denunciadas devido ao seu uso para a prática de delitos;

g) Qual é a viabilidade de inclusão, nos termos do regulamento do Serviço Móvel Pessoal, de aplicação de multa às operadoras, nos casos de fraudes contra clientes do Sistema Financeiro Nacional em que houver falha na correta identificação do proprietário da linha ou uso de dados falsos ou inverídicos.

6. Para esclarecer os questionamentos apontados pela Comissão solicitante, em 20/2/2018 realizou-se diligência à Anatel (peça 9) para que encaminhasse os respectivos documentos e informações, o que foi atendido pela agência (peças 11 e 13).

7. Em sua resposta, a Anatel aponta que, ao elaborar o Regulamento do Serviço Móvel Pessoal (SMP), editado em 2007, ‘teve semelhante preocupação com a segurança no cadastramento de usuários pré-pagos, indo além do que exige a Lei 10.703/2003’ ao estabelecer que (peça 11, p. 5):

‘Art. 58. A adesão do Usuário a Plano Pré-pago de Serviço deve ser precedida de seu cadastramento, contendo, no mínimo, as seguintes informações:

I - nome completo;

II - número do documento de identidade ou número do registro no cadastro do Ministério da Fazenda, no caso de pessoa física;

III - número do registro no cadastro do Ministério da Fazenda, no caso de pessoa jurídica;

IV- endereço completo.

§ 1º O documento de adesão a Plano Pré-pago de Serviço deve conter, no mínimo:

a) a descrição do seu objeto;

b) o Código de Acesso do Usuário;

c) o Plano de Serviço de opção do Usuário;

d) os dados pessoais do Usuário incluindo, no mínimo, as informações do caput, comprovadas por apresentação de originais ou cópia autenticada junto à prestadora.

§ 2º A prestadora deve entregar cópia do documento de adesão ao Usuário.

§ 3º O Usuário que se negar a atualizar seus dados cadastrais poderá ter seu serviço suspenso até que a situação se regularize.’ (sem grifos no original)

8. O regulamento da Anatel ainda ‘atribui à Prestadora o ônus de combater a fraude na prestação do serviço’ e estabelece que o usuário não pode ser onerado, em nenhuma hipótese, em decorrência de fraude na prestação do serviço (peça 11, p. 5-6):

‘Art. 77. As prestadoras devem dispor de meios para identificar a existência de fraudes na prestação do SMP, em especial aquelas consistentes na utilização de Estação Móvel sem a regular Ativação utilizando Código de Acesso associado a outra Estação Móvel.

Parágrafo Único. A prestadora deve participar, juntamente com as demais prestadoras de serviços de telecomunicações de interesse coletivo, de um sistema de prevenção de fraudes, partilhando os custos e benefícios advindos dessa prevenção.

Art. 78. Em nenhuma hipótese o Usuário será onerado em decorrência de fraudes na prestação do SMP, devendo o serviço ser restabelecido nas mesmas condições pactuadas anteriormente.

§ 1º Não haverá cobrança de assinatura do Usuário de Plano Pós-Pago de Serviço pelo período em que o serviço foi interrompido em decorrência de fraude.

§ 2º Não deverá contar o prazo de validade dos créditos de Usuário de Plano Pré-Pago de Serviço pelo período em que o serviço foi interrompido em decorrência de fraude.

§ 3º O Usuário não será obrigado a alterar seu Código de Acesso, se não desejar, em virtude de fraude.

§ 4º Nos casos em que seja necessária a troca da Estação Móvel, o Usuário terá direito de receber uma nova Estação Móvel, sem qualquer custo, de qualidade igual ou superior à Estação Móvel afetada.’ (sem grifos no original)

9. Registre-se que, de acordo com a Anatel, desde 2005 existem o Grupo Executivo Antifraude de Telecomunicações (GEAFT) e o Grupo Técnico de Antifraude em Telecomunicações (GTAFT), criados pelas prestadoras e contando com a participação da Anatel no primeiro grupo (peça 11, p. 6). Tais grupos visam monitorar e buscar ‘soluções de combate a fraudes relativamente aos serviços de telecomunicações, em especial no SMP’ (peça 11, p. 6). Desta forma, ‘a prestadora pode adotar, e a Anatel pode exigir, procedimentos adicionais aos já expressamente previstos na norma visando a certificação da identidade do usuário e a correção do cadastro’ (peça 11, p. 6).

10. A Anatel também ressalta que ‘a correção do cadastro não é apenas ônus das Prestadoras como também um dever do usuário do serviço, devendo ele comunicar à Prestadora qualquer alteração das informações cadastrais’, nos termos do Regulamento Geral de Direitos do Consumidor de Serviços de Telecomunicações (RGC), aprovado pela Resolução Anatel 632/2014 (peça 11, p. 6).

11. A agência ainda destaca que, ‘quanto às multas previstas, qualquer penalidade aplicável pela Anatel segue o disposto no Regulamento de Aplicação de Sanções Administrativas’, aprovado pela Resolução Anatel 589/2012 (peça 11, p. 5).

12. Quanto à alínea ‘a’ da SCN, a Anatel informou que executou 65 fiscalizações em campo sobre cadastro de usuários de pré-pago entre 1/12/2005 e 2/3/2018, abrangendo todas as seis maiores operadoras de telefonia móvel do país. Desse total de fiscalizações, três foram demandadas pelo Poder Judiciário, oito por Ministérios Públicos e as demais foram de iniciativa da própria agência. Foram mais de 63 mil horas de fiscalização que resultaram na instauração de 47 processos sancionatórios e de seis processos de acompanhamento, tendo em vista as inconformidades e as irregularidades identificadas na atuação de todas as operadoras (peça 13, Anexo I – Relatório de fiscalizações realizadas).

13. Em 10/5/2018, a Anatel decidiu instaurar cinco processos sancionatórios, com base nas irregularidades apontadas pelas fiscalizações realizadas no final de 2017 e que estavam sendo analisadas no âmbito dos processos de acompanhamento mencionados no parágrafo anterior (peça 14). Os resultados dessas fiscalizações estão sintetizados na Tabela 1.

Tabela 1 – Quantidade de ocorrências por tipo de infração à Lei 10.703/2003 e ao Regulamento do SMP

Tipo de infração à Lei 10.703/2003 e ao Regulamento do SMP	Prestadora de serviço móvel pessoal (SMP)					
	Algar	Claro	Oi	Tim	Vivo	Total
Nomes incompletos ou inválidos	25	1.930.085	59.965	312.941	214.972	2.517.988
Endereços incompletos ou inválidos	74.700	4.806.852	9.577.588	398.272	492.831	15.350.243
Número de CPF, CNPJ ou identidade inválido ou em branco	18	1.098.294	80.052	291.687	241.887	1.711.938
Ausência de comprovação de conferência documental	89,4% da amostra	84% da amostra	100% da amostra	100% da amostra	100% da amostra	94,68% da amostra (média)
Cadastros sem nenhuma informação	n/i	n/i	n/i	n/i	208.042	208.042
Nome/CPF cadastrado é diferente da base do Infoseg*	0% da amostra	0% da amostra	6% da amostra	0,78% da amostra	0% da amostra	1,36% da amostra (média)
Endereço incompleto ou diferente em comparação com a base do Infoseg*	97,1% da amostra	54,8% da amostra	66% da amostra	99,2% da amostra	n/i	79,27% da amostra (média)

CPF com mais de 50 linhas registradas	n/i	63	1.524	n/i	n/i	1.587
CPF com mais de 1.000 linhas registradas	n/i	n/i	16	n/i	n/i	16

* Infoseg: sistema de informações, de acesso restrito aos agentes nacionais de Segurança Pública, Justiça e Fiscalização, que reúne dados informados por diversos órgãos, incluindo Receita Federal, Secretarias Estaduais de Segurança Pública e Polícia Federal.

Fonte: Informes 214, 219, 231, 237 e 247/2018/SEI/COQL/SCO/Anatel (peça 14).

14. Entre os tipos de ocorrências de nomes e CPFs inválidos destacados nos relatórios de fiscalização da Anatel estão mais de doze mil linhas telefônicas registradas com o nome ‘teste’ (peça 14, p. 4), mais de 3.600 com CPF 000.000.000-00, mais de 1.800 com CPF 000.000.000-01 e com nomes diferentes (peça 14, p. 6), outras seiscentas com o nome ‘cliente estrangeiro’ e CPF 999.999.999-99 (peça 14, p. 6), dezenove registradas em nome de ‘BO Fraude’ e CPF 888.888.888-88 (peça 14, p. 6) e cerca de trinta linhas telefônicas associadas com expressões chulas de conotação sexual e CPF 222.222.222-22 (peça 14, p. 6).

15. Com relação à alínea ‘b’ da SCN, a agência esclareceu que, desde 2006, foram instaurados sessenta processos sancionatórios para ‘apurar irregularidades no processo de cadastro de terminais’ de pré-pago, entre outras condutas (peça 13, p. 4, Anexo II – Relatório de multas aplicadas).

16. Em processos em que não cabem mais recursos administrativos foram aplicadas multas no total de R\$ 1,1 milhão. Ainda estão em andamento dezenove processos, com multas já aplicadas no valor de R\$ 2,9 milhões (peça 13, Anexo II – Relatório de multas aplicadas).

17. A quantidade de processos por tipo de sanção aplicada está exposta na Tabela 2.

Tabela 2 – Multas aplicadas pela Anatel sobre infrações referentes ao cadastro de pré-pagos

Tipo de sanção aplicada	Quantidade de processos sancionatórios	Valor total das multas aplicadas sobre cadastro de pré-pago
Processos encerrados	41	R\$ 1.126.149,38
Arquivamento sem aplicação de sanção	14	-
Advertência	4	-
Advertência e Multa	2	-
Multa	21	R\$ 1.126.149,38
Processos em andamento	19	2.947.678,98
Em fase anterior à aplicação de sanção	9	-
Advertência e Multa	1	R\$ 48.658,38
Multa	9	R\$ 2.899.020,60

Fonte: Ofício 18/2018/SEI/AUD-Anatel, de 22/3/2018 (peça 13, Anexo II – Relatório de multas aplicadas).

18. Sobre a alínea ‘c’, a Anatel informou que foram feitas campanhas informativas pelas prestadoras e campanhas institucionais pela agência, sendo que esta última contou com 115 inserções em jornais de todas as unidades da federação, ao longo do mês de dezembro de 2003 (peça 11, p. 7-9). Também foram encaminhados registros fotográficos de exemplos dessas páginas dos jornais impressos (peça 11, Anexo III Registros fotográficos das campanhas realizadas em jornais impressos).

19. Ainda em 2003, ‘antes da prorrogação do prazo para cadastramento, a Anatel avaliou a situação e apurou’ que o percentual dos usuários cadastrados era de 83%, restando cadastrar 17% da base de clientes das quatorze operadoras de telefonia móvel que existiam à época (peça 11, p. 9-10).

20. A agência continuou acompanhando a evolução do cadastramento e expediu os Atos 41.663, de 12/1/2004 e 41.782, de 16/1/2004, descrevendo o ‘procedimento a ser operacionalizado pelas Prestadoras para forçar o cadastramento dos usuários pendentes’, determinando que houvesse o ‘bloqueio das chamadas originadas na estação móvel daqueles usuários que não atenderem ao prazo disposto na Lei’, e estabelecendo o ‘procedimento para recolhimento da multa prevista na Lei, dentre outras disposições’ (peça 11, p. 11).

21. Além disso, entre 19/1/2007 e 10/7/2012, o tema do cadastro dos usuários de telefones pré-pagos foi

um dos tópicos abordados em nove reuniões que ocorreram entre a agência e as prestadoras (peça 11, p. 11-13).

22. Com respeito à alínea ‘d’, a Anatel esclareceu que ‘tal matéria foge do escopo das competências’ legais da agência, uma vez que questões sobre a área de segurança pública são de responsabilidade de outro Ministério, nos termos da Lei 13.502/2017 (peça 11, p. 13).

23. Não obstante, ‘no que tange a requisições de dados cadastrais, dentre outras demandas de autoridades com poder requisitório, à Anatel remanesce a competência para tratar de soluções técnicas e procedimentais para atendimento de referidas demandas’ (peça 11, p. 13). Deste modo, a agência relata sua participação no processo de padronização da requisição de demandas judiciais às operadoras, destacando que a troca de informações ocorre de forma direta entre as empresas e as autoridades legitimadas (peça 11, p. 13-15):

‘3.22. Frente a esta competência da Agência, e em resposta a uma demanda da Procuradoria Geral da República, por meio de sua Secretaria de Pesquisa e Análise - SPEA/PGR sobre a necessidade de se padronizar o formato em que as prestadoras atendem às demandas judiciais, foi criado na Agência o Grupo de Trabalho chamado Sistema de Investigações Telefônicas e Telemáticas –SITTEL.

3.23. O projeto SITTEL, coordenado em parceria pela Anatel, pela Procuradoria Geral da República e com a participação da Polícia Federal, Ministérios Públicos Estaduais, polícias civis e Prestadoras de SMP, tem como escopo organizar a transmissão, recepção e o processamento dos registros telefônicos e telemáticos utilizando-se de sistemática única de requisição e, por consequência, de padronização dos pedidos, de forma eletrônica, às prestadoras de telecomunicações no Brasil.

3.24. A solução já se encontra implantada em todas as grandes prestadoras de telecomunicações e está sendo utilizada rotineiramente pelas instituições que já aderiram ao projeto para o envio e recebimento eletrônico de pedidos de quebra de sigilo de histórico das comunicações realizadas e dados cadastrais, nos termos da Lei. Ademais, encontra-se em estudo no grupo a inclusão do envio de pedidos de interceptação telefônica/telemática, quando autorizada judicialmente.

3.25. Entendemos que o SITTEL será, em um futuro próximo, o principal meio de comunicação entre Prestadoras e autoridades com poderes requisitórios e está sendo construído para garantir agilidade, confiança e segurança ao processamento de dados de quebra de sigilo, tanto para a parte demandante, quanto para a parte demandada.

3.26. Cabe esclarecer que, tendo em vista o definido na Lei n.º 12.683, de 9 de julho de 2012, as solicitações de dados cadastrais podem ser atendidas prontamente por meio do SITTEL, sem a necessidade de uma ordem judicial, quando o pedido for feito por uma autoridade policial (Delegados) ou membro do Ministério Público em um procedimento investigatório de ilícitos penais.

3.27. Destaca-se também que consta na Agenda Regulatória 2017-2018, aprovada pela Portaria 491, de 10 de abril de 2017, acessada pelo endereço ‘<http://www.anatel.gov.br/setorregulado/agenda-regulatoria>’, o item ‘41 - Reavaliação da regulamentação relacionada a serviços públicos de emergência’, que prevê a reavaliação da regulamentação relacionada a serviços públicos de emergência, em especial sobre aspectos que envolvam a interlocução entre as prestadoras de serviços de telecomunicações e os órgãos de segurança pública. Conforme listado na portaria, o Relatório de Análise de Impacto Regulatório sobre o tema deverá ser entregue até o final do primeiro semestre de 2018.

3.28. Tendo isso em mente, a Anatel não possui os dados solicitados (...) [na alínea ‘d’ da SCN]. À Anatel compete atuar no sentido de garantir o cumprimento da obrigação dos regulados de prestar tais informações, objetivando também a melhoria da comunicação entre os demandantes e os regulados da Agência, como, por exemplo, com a padronização e desenvolvimento da solução técnica listada acima. Os detentores de tais dados são as autoridades demandantes e as Prestadoras de Serviços de Telecomunicações demandadas, tão somente.’ (sem grifos no original)

24. Quanto à alínea ‘e’, a Anatel explana que os documentos que servem de roteiros para os seus fiscais guiarem sua atividade em campo orientam esses servidores a questionarem e verificarem os procedimentos de cadastramento e atualização dos dados cadastrais dos usuários de telefone pré-pago (peça 11, p. 14-15):

‘3.29. (...) cabe informar, em apertada síntese, que nas etapas constantes da seção 5.2 do específico Procedimento de Fiscalização de Cadastro e Habilitação de Estações Móveis do Serviço Móvel Pessoal (PF.026), os agentes de fiscalização são orientados a requerer da prestadora fiscalizada tanto os procedimentos que utiliza para a atualização do cadastro e a relação de códigos de acessos pré-pagos em operação no mês em curso. Em sequência, deve ser obtida uma amostra aleatória desses

códigos de acesso, dimensionada por meio de metodologia estatística adotada pela Agência, e deve ser verificado em cada registro da amostra se estão presentes as informações completas, exigidas pela Lei nº 10.703/2003 (nome, endereço completo, RG ou CPF para pessoa física e CNPJ para pessoa jurídica). Por fim, os agentes devem realizar ligações para os usuários constantes da amostra e verificar a veracidade das informações constantes no cadastro da prestadora, bem como também devem verificar a fidedignidade dessas mesmas informações na base de dados da Receita Federal.

3.30. O Procedimento de Fiscalização para o Acompanhamento e Controle do Regulamento do Serviço Móvel Pessoal e dos Direitos e Garantias dos Usuários (PF.032) também prevê em sua seção 5.2 verificações relativas à habilitação de estações móveis e ao cadastramento de usuários para acesso ao SMP. Nesse procedimento, que tem foco mais voltado para a verificação de direitos dos usuários, busca-se verificar se:

- a prestação do SMP é precedida da adesão, pelo usuário, a um dos planos de serviço ofertados pela prestadora;
- existem garantias de imediata ativação da Estação Móvel e sua utilização, quando da oferta dos planos de serviço;
- são ativados somente modelos de Estação Móvel certificados ou de certificação aceita pela Anatel;
- a adesão do usuário a planos pré-pagos e pós-pagos de serviço é precedida de seu cadastramento, contendo, no mínimo, as seguintes informações:

a) nome completo,

b) número do documento de identidade ou número do registro no cadastro do Ministério da Fazenda, no caso de pessoa física,

c) número do registro no cadastro do Ministério da Fazenda, no caso de pessoa jurídica, e

d) endereço completo;

- no caso de planos pré-pagos, a prestadora exige a apresentação dos documentos originais ou cópias autenticadas que comprovem as informações fornecidas no cadastramento.

3.31. As verificações acima descritas são realizadas em amostras de Setores de Atendimento, Setores de Relacionamento e Setores de Venda das prestadoras, sendo verificados em cada um deles os sistemas internos utilizados pela prestadora para a realização das respectivas tarefas.’ (sem grifos no original)

25. Sobre a alínea ‘f’, a Anatel declara que ‘não possui tais dados’, devido ao fato de que o tema de segurança pública é de competência de outro Ministério, conforme já relatado pela agência na sua resposta à alínea ‘d’ (peça 11, p. 15).

26. Por fim, com relação à alínea ‘g’ da SCN, a Anatel informa que ‘a regulamentação que versa sobre penalidades aplicáveis às prestadoras, assim como agravantes e atenuantes é o Regulamento de Aplicação de Sanções Administrativas’, aprovado pela Resolução Anatel 589/2012 (peça 11, p. 15). Segundo esse normativo, as penalidades aplicáveis são (peça 11, p. 15-16):

a) advertência;

b) multa;

c) suspensão temporária;

d) obrigação de fazer;

e) obrigação de não fazer;

f) caducidade;

g) declaração de inidoneidade.

27. Desta forma, a agência destaca que a sanção de multa já se encontra prevista e pode ser aplicada, após o devido processo, sempre que seja constatada ‘incorrecção do cadastro do usuário, independentemente de ter havido uso ou não daquele cadastro para alguma ação fraudulenta contra terceiros’ (peça 11, p. 16).

28. Ademais, a Anatel ressalta que sua atuação ‘não impede que a Prestadora responda civil e criminalmente por seus atos ou por aqueles que concorreu’ (peça 11, p. 16).

29. Além de encaminhar resposta a todos os questionamentos contidos na SCN, a agência relatou que, em 8/10/2017, instaurou um processo administrativo de acompanhamento e controle para cada uma das seis principais operadoras de telefonia móvel, solicitando que elaborassem um plano de ações setorial para tratar toda a base de cadastros legada e para efetuar ajustes de forma a robustecer o processo de habilitação dos seus novos clientes pré-pagos (peça 11, p. 16).

30. De acordo com a Anatel, isto se deveu ao fato de que, ‘apesar de todo o avanço na melhoria de cadastro buscada em todas as interações da agência, conforme disposto, há identificação de falhas de processo e de cadastro’ (peça 11, p. 16).

31. Em fevereiro de 2018, a primeira versão desses planos de ação foi encaminhada pelas operadoras para a Anatel, porém tais documentos não foram considerados satisfatórios pela agência. Até a presente data, estavam em discussão entre a Anatel e as operadoras a elaboração e a implementação de um único plano de ação para todas as empresas, mais abrangente e efetivo, visando cumprir com a regulamentação e englobando as fases de (peça 15):

a) elaboração de campanhas informativas pelas prestadoras para os usuários de telefones pré-pagos, comunicando a necessidade de fazer o recadastramento conforme os prazos estabelecidos, por meio de envio de mensagens de texto, de publicações em redes sociais e de anúncios nos meios de comunicação;

b) treinamento das equipes de lojas e centrais de atendimento das prestadoras para executar o recadastramento e solucionar dúvidas dos usuários;

c) recadastramento de todos os usuários de telefone pré-pago do país, por etapas e conforme cronograma unificado, nos diversos canais de atendimento das prestadoras;

d) implantação do novo procedimento de cadastramento para os novos usuários de telefone pré-pago;

e) bloqueio das linhas de telefone dos usuários que não se recadastrarem até o término do prazo, que somente será revertido quando esses usuários completarem o recadastramento; e

f) tratamento e avaliação mais detalhados para os usuários que possuem um número elevado de linhas habilitadas em seu nome.

32. Não obstante, tendo em vista as irregularidades identificadas durante a fiscalização mais recente, a Anatel decidiu, em 10/5/2018, instaurar processos sancionatórios em face das cinco principais operadoras de telefonia móvel do país, destacando que (peça 14, p. 15-16):

‘3.24. É importante ressaltar que tal obrigação já foi objeto de fiscalização em diversas oportunidades, ocasionando diversas apurações e sancionamento em procedimentos administrativos. Contudo, vê-se que tais iniciativas não lograram o êxito em fazer cumprir a norma.

3.25. Complementando o contexto do tema, ressalta-se que há iniciativas de órgãos de controle da Administração Pública convergindo em relação à necessária observação das regras, seja por ofícios de Ministério Público, cobranças do Congresso Nacional e do Tribunal de Contas, e Ações Civis Públicas. Isto porquê (seria até desnecessário citar, dado que o cumprimento da norma é uma expectativa de toda a sociedade em relação às empresas autorizadas condicionadas à regulamentação setorial e à Lei), a existência de uma base de cadastro de consumidores sujeita ao nível de falhas encontrado traz diversas dificuldades no tema segurança, e, olhando estritamente o setor de telecomunicações, os próprios consumidores, que por diversas vezes se encontram em débito com as empresas, inseridas em cadastros de inadimplentes, sem terem feito a assinatura de qualquer serviço, ou seja, feito por outrem.

3.26. Nesse sentido, em busca do cumprimento da norma, foi solicitado às empresas a apresentação de um plano de ação setorial, que ao fim, regularizasse os processos de todas as empresas em relação ao cumprimento das normas, sem prejuízo da apuração das infrações constatadas, dada a exigibilidade das normas já posta desde 2003, no caso da Lei, e desde 2007, no caso da regulamentação. Conforme se observa dos autos, foram realizadas reuniões com as operadoras e oficializados pedidos de plano de ação. Contudo, até o momento, as ações previstas pelas operadoras trazem possíveis soluções para tão somente uma parte do conjunto de normas, mesmo assim ainda pendentes de maior detalhamento, especialmente do plano de comunicação, por exemplo, onde foram previstos produtos, mas não foi apresentada uma proposta inicial de tais produtos. Mais grave que a ausência de tal detalhamento é, em verdade, o fato de tal plano setorial estar incompleto, dada a ausência de ações que busquem o tratamento da conferência de documentos, obrigação estabelecida em regimento da Agência desde 2007, mesmo após ofício de cobrança específico nesse sentido.

3.27. Cabe mencionar ainda que as operadoras vêm questionando a referida obrigação que está posta desde 2007, pleiteando pela sua revisão, ou alegando impactos intransponíveis na modalidade pré-paga. Quanto ao assunto, reforça-se o entendimento de não ser cabível o questionamento sobre norma exigível desde 2007, cumprida para usuários de outras modalidades sem necessidade de obrigação. Informa-se que esta Agência entende os argumentos de impactos nos consumidores caso estes fossem exigidos de ir em lojas presenciais para apresentar documentação, contudo, pondera-se ser factível o

uso dos recursos mais modernos disponíveis para o cumprimento da norma. Há viabilidade de coleta de documentação via eletrônica, seja por aplicativos, página da área logada dos consumidores na operadora, bem como e-mail, correios, dentre outras possibilidades comumente observadas em outros serviços, inclusive os bancários, por exemplo.

3.28. O atraso no avanço em relação ao cumprimento da norma traz efeitos nocivos à sociedade, que não espera outra coisa de uma empresa de telecomunicações que não o cumprimento das normas estabelecidas pelo regulador. Tal comportamento esperado, inclusive, está ratificado pelas próprias operadoras, quando signatárias dos Termos de Autorização do SMP. O não atendimento da Lei e do Regulamento, no presente caso, impacta diretamente nos processos de segurança pública.

3.29. Não obstante, em que pese o tratamento sancionatório devido, já adotado no histórico de fiscalização, conforme citado, entende-se ser necessário que a Agência continue perseguindo o cumprimento da norma, razão pela qual sugere-se a expedição de novo ofício requisitando ações e cronograma para conferência de documentações de novas habilitações, considerando os canais de atendimento da operadora e recursos modernos disponíveis. Por oportuno, também se sugere a cobrança do envio das peças e produtos previstos no Plano de Comunicação anexado aos autos.’ (sem grifos no original)

33. De fato, as irregularidades apontadas nos relatórios de fiscalização da Anatel, como CPF associado a mais de mil linhas telefônicas distintas e mais de 200 mil cadastros sem nenhuma informação de CPF, nome ou endereço, possuem uma gravidade que exige ações urgentes e efetivas para solucionar esses problemas. Isso é ainda mais relevante quando se considera que tais obrigações foram impostas em 2003, por meio de lei, e em 2007, por meio da regulamentação da agência reguladora do setor de telecomunicações. Repise-se que, ao assinarem os respectivos Termos de Autorização do SMP, as prestadoras anuíram com o dever de cumprir a legislação e a regulamentação vigentes, sob pena de arcarem com as sanções devidas.

34. Os diversos processos sancionatórios instaurados ao longo desse período e o valor das multas aplicadas não se mostraram efetivos o suficiente para resultar na modificação das condutas das prestadoras a ponto de corrigir as ilegalidades, reiteradamente identificadas pela Anatel e que causam graves consequências à área de segurança pública, como apontado pela agência no referido informe e pela CCTCI na SCN.

35. Cabe lembrar que a Lei Geral de Telecomunicações (LGT), Lei 9.472/1997, prevê a possibilidade de serem aplicadas penalidades de suspensão temporária, caducidade e de cassação nos casos de descumprimento de condições ou compromissos assumidos, em caso de infrações graves e quando houver perda das condições indispensáveis à manutenção da autorização.

36. Como exposto pela CCTIC e pela CPI dos Crimes Cibernéticos na PFC 76/2016, a ausência de procedimentos efetivos para evitar que ocorram fraudes e ilegalidades no cadastro de usuários de pré-pagos tem sido explorada para a prática de crimes (peça 1, p. 11):

‘Com a massificação dos serviços pré-pagos, que correspondem a cerca de 80% de toda a rede de telefonia celular no Brasil, os procedimentos de cadastramento foram sendo simplificados, com a possibilidade, inclusive, de serem realizados por meio de call centers. Com este cenário, o objetivo da Lei nº 10.703, de 2003, vem sendo comprometido a cada dia, uma vez que nem sempre a veracidade das informações coletadas pode ser atestada.

Este ambiente de pouca confiabilidade tem sido explorado, em escala crescente, por criminosos que informam falsos dados e têm seus aparelhos habilitados sem nenhuma dificuldade. Não é à toa que os dados da criminalidade com a utilização de celulares pré-pagos têm sido alarmantes.’ (sem grifos no original)

37. Soma-se a isso o fato de que a agência também possui previsão regulamentar de aplicação de penalidades na forma de obrigação de fazer e obrigação de não fazer, nos termos dos arts. 15 e 16 do seu regulamento de sanções, Resolução Anatel 589/2012, podendo, inclusive, empregar medidas cautelares, como já fez no passado para temas como qualidade da telefonia móvel, como a suspensão temporária de vendas em determinadas áreas, ou outras medidas que a Agência entender como efetivas para solucionar o problema.

38. Deste modo, considerando que até a presente data a agência tem aplicado apenas sanções de advertência e de multa, propõe-se dar ciência à Anatel sobre a possibilidade legal de, assegurado o devido processo, aplicar outras penalidades às prestadoras previstas na LGT e no seu Regulamento de Sanções, como obrigação de fazer, obrigação de não fazer, suspensão temporária, caducidade e cassação da

autorização, caso a agência entenda configurado o descumprimento de condições ou compromissos assumidos, especialmente de forma reiterada, a ocorrência de infrações graves ou a perda das condições indispensáveis à manutenção da autorização nos termos dos arts. 137 a 140 e 144 da LGT e dos arts. 15 e 16 da Resolução Anatel 589/2012.

39. Além disso, tendo em vista que a Anatel recentemente adotou medidas mais enérgicas para exigir o cumprimento da legislação vigente quanto ao cadastro dos usuários de pré-pago e que a sua atuação junto às operadoras está em andamento, entende-se não ser necessário propor que o Tribunal expeça deliberações acerca do tema no presente cenário. Isso não impede que, caso futuramente seja identificada alguma irregularidade, o Tribunal volte a analisar e se manifestar quanto essa questão, seja de ofício ou por provocação de algum legitimado.

40. Assim, propõe-se encaminhar à CCTCI cópia dos documentos enviados e disponibilizados pela agência que se referem aos questionamentos da Comissão, bem como da presente instrução, informando as mais recentes ações da Anatel, com o intuito de atender integralmente ao demandado pela CCTCI na SCN.

CONCLUSÃO

41. Trata-se de Proposta de Fiscalização e Controle (PFC) 76, de 2016, encaminhada pelo Presidente da Comissão de Ciência e Tecnologia, Comunicação e Informática (CCTCI) da Câmara dos Deputados, propondo fiscalização sobre as ações de acompanhamento e controle da Anatel relativas à correta implementação e utilização dos cadastros de usuários de telefones pré-pagos, nos termos da Lei 10.703/2003 (parágrafos 1-2).

42. O Presidente de Comissão Parlamentar possui legitimidade para solicitar a realização de auditorias e a prestação de informações ao Tribunal de Contas da União, quando aprovadas pela Comissão, conforme o artigo 4º, inciso I, alínea 'b', da Resolução TCU 215/2008 e o artigo 232, inciso III, do Regimento Interno do TCU. Assim, propõe-se conhecer da presente solicitação, por estarem preenchidos os requisitos de admissibilidade (parágrafos 3-4).

43. Os documentos encaminhados e disponibilizados pela Anatel responderam integralmente aos questionamentos demandados pela CCTCI, mostrando que, desde 2005, foram identificados diversos casos de descumprimento sistêmico das obrigações legais e regulamentares de cadastro de usuários de pré-pago em todas as seis principais operadoras de telefonia móvel do país, tendo sido instaurados 47 processos sancionatórios e aplicadas multas no valor de R\$ 4,0 milhões. E em 10/5/2018, a agência instaurou outros cinco processos sancionatórios, ao mesmo tempo em que continua discutindo com as operadoras a implementação de um plano de ação setorial para corrigir essas ilegalidades definitivamente (parágrafos 5-31).

44. Considerando que até a presente data a agência tem aplicado apenas sanções de advertência e de multa, propõe-se dar ciência à Anatel sobre a possibilidade legal de, assegurado o devido processo, aplicar outras penalidades às prestadoras, nos termos da LGT e do seu Regulamento de Sanções. Também propõe-se encaminhar à CCTCI cópia dos documentos enviados e disponibilizados pela agência, bem como da presente instrução, atendendo integralmente à SCN (parágrafos 32-40).

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

45. Diante do exposto, propõe-se:

a) conhecer da presente solicitação, por estarem preenchidos os requisitos de admissibilidade previstos no art. 38, incisos I e II, da Lei 8.443/1992; art. 232, inciso III, do Regimento Interno do TCU e art. 4º, inciso I, alínea 'b', da Resolução-TCU 215/2008;

b) informar à Comissão de Ciência e Tecnologia, Comunicação e Informática (CCTCI) da Câmara dos Deputados que:

b.1) em 8/10/2017, a Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel) instaurou um processo administrativo para cada uma das seis principais operadoras de telefonia móvel, solicitando que elaborassem um plano de ações setorial para tratar toda a base de cadastros legada e para efetuar ajustes de forma a robustecer o processo de habilitação dos seus novos clientes pré-pagos;

b.2) em fevereiro de 2018, a primeira versão desses planos de ação foi encaminhada pelas operadoras para a Anatel, porém tais documentos não foram considerados satisfatórios pela agência;

b.3) até 25/6/2018, estavam em discussão entre a Anatel e as prestadoras a elaboração e a implementação de versões mais abrangentes e efetivas dos planos de ações, visando cumprir com a regulamentação;

b.4) em 10/5/2018, a Anatel instaurou cinco processos sancionatórios em face das prestadoras devido a

identificação de irregularidades sistêmicas no processo de cadastramento e atualização da base cadastral dos usuários de pré-pago, como CPF associado a mais de mil linhas telefônicas distintas, mais de 200 mil cadastros sem nenhuma informação de CPF, nome ou endereço, mais de 2,5 milhões de cadastros com nome incompleto ou inválido, mais de 15,3 milhões de cadastros com endereços incompletos ou inválidos e mais de 1,7 milhão de cadastros com número de CPF, CNPJ ou identidade inválido ou em branco, dentre outras irregularidades;

c) dar ciência à Anatel sobre a possibilidade legal de, assegurado o devido processo, aplicar outras penalidades às prestadoras, além das sanções de advertência e de multa, como obrigação de fazer, obrigação de não fazer, suspensão temporária, caducidade e cassação da autorização, caso a agência entenda configurado o descumprimento de condições ou compromissos assumidos, especialmente de forma reiterada, a ocorrência de infrações graves ou a perda das condições indispensáveis à manutenção da autorização nos termos dos arts. 137 a 140 e 144 da Lei Geral de Telecomunicações (LGT), Lei 9.472/1997 e dos arts. 15 e 16 do Regulamento de Sanções, Resolução Anatel 589/2012;

d) encaminhar cópias integrais das peças 11, 13, 14, 15 e 16, bem como da deliberação que vier a ser adotada nestes autos à Comissão de Ciência e Tecnologia, Comunicação e Informática (CCTCI) da Câmara dos Deputados;

e) enviar cópia da deliberação que vier a ser proferida neste processo à Anatel;

f) declarar integralmente atendida a solicitação e encerrar o presente processo, com fundamento nos arts. 14, inciso IV, e 17, incisos I e II, da Resolução-TCU 215/2008.’

É o relatório.